

Norbert Malanowski, Karin Töpsch

Industriepolitik und industrielle Beziehungen in Baden-Württemberg: Konturen eines neuen Arbeitsfeldes? *

Abstract

Angeichts veränderter Handlungsanforderungen – entstanden durch tiefgreifende Organisationsreformen auf betrieblicher Ebene, verschärfte Wettbewerbsbedingungen und die nachlassende Bindungskraft des Tarifsystems – versuchen die überbetrieblichen Akteure der industriellen Beziehungen, ihren Aktionsradius zu erweitern. Empirisch fassbare Initiativen jenseits der traditionellen tarifpolitischen Handlungsfelder finden sich vor allem im Bereich der Industriepolitik. Hier bildet sich komplementär zur Betriebs- und Tarifpolitik ein neues Arbeitsfeld heraus, das im Rahmen der Analyse von Veränderungen im System der industriellen Beziehungen zu berücksichtigen ist, da es auch hier um die Definition von Arbeitsbedingungen und Arbeitsregelungen geht. Diese Entwicklung wird am Beispiel der industriellen Beziehungen in Baden-Württemberg vorgestellt.

1 Industriepolitik als neues Arbeitsfeld für die Gewerkschaften?

Primäres Ziel von Industriepolitik¹ ist es, den langfristigen Fortbestand von deutschen Industriestandorten und der damit verbundenen Arbeitsplätze mittels einer koordinierten Innovationsförderung zu sichern. Im Kern geht es einerseits um den Erhalt und den Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und andererseits um die Sicherung und Ausweitung der Beschäftigung am “Standort Deutschland”. Diese grundsätzlichen Ziele sollen primär durch nachhaltige Produkt- und Prozessinnovationen, neue Unternehmens- und Arbeitskonzepte, praxisorientierte Qualifizierung und Forschung sowie durch größere Spielräume bei der Arbeitszeitgestaltung erreicht werden (u.a. Simons/Westermann 1997). Industriepolitik fokussiert nicht nur “reife”, sondern gerade auch jene “neuen” Industrien, die sich mit dem Aufkommen der “New Economy” dynamisch entwickeln.

Während andere Länder in Bezug auf industriepolitische Handlungsfähigkeit einen

* Dieser Beitrag fasst Teilergebnisse aus den Forschungsprojekten “Modernisierung von Arbeitssystemen und industriellen Beziehungen im Maschinenbau” (Leitung: Prof. Dr. Walther Müller-Jentsch, Ruhr-Universität Bochum) und “Wandel der Arbeit durch neue Regimes der Koordination und Steuerung” (Leitung: Prof. Dr. Hans-Joachim Braczyk, TA-Akademie, Stuttgart) zusammen. Beide Projekte wurden von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert.

1 In der wissenschaftlichen und politischen Debatte werden alternativ zum Terminus “Industriepolitik” auch Begriffe wie Modernisierungspolitik, Innovationspolitik und “aktive” Strukturpolitik verwendet. Die unterschiedlichen Bedeutungsgehalte dieser Begriffe können hier nicht näher dargestellt werden (siehe dazu u.a. Malanowski/Müller-Jentsch/Seitz 1998, 14 ff.)

Vorsprung zu haben scheinen², stellt sich die Situation in Deutschland noch eher als "Flickenteppich" (Weber 1996) industriepolitisch geprägter Arrangements dar, ohne eine planvolle Koordination durch einen zentralen Akteur. Industriepolitik erscheint insofern eher als Politik-Konglomerat (Braczyk 1998, 180), das nicht ausschließlich von staatlichen Akteuren betrieben wird, sondern zunehmend auch von Akteuren aus Wirtschaft, Verbänden und Gewerkschaften.

In der Industrial-Relations-Forschung gibt es bislang keine systematische Auseinandersetzung über die Bedeutung der Industriepolitik als Handlungsfeld für gewerkschaftliche und verbandliche Akteure. Auch eine empirische Untersuchung dieser Problematik hat bis auf wenige Ausnahmen (Kern 1994; Malanowski 1999) bisher kaum stattgefunden.

Insbesondere in *auslaufenden reifen Industrien* (u.a. Steinkohlebergbau, Eisen und Stahl) lassen sich aber schon seit längerem industriepolitische Arrangements beobachten, in denen Akteure verschiedener Provenienz – Gewerkschaften, Unternehmer- bzw. Arbeitgeberverbände und staatliche Organe – sich vor allem mit dem Ziel der industriepolitischen Krisenregulierung betätigen. Industriepolitik verfolgt hier vor allem das Ziel eines sozialverträglichen *downside adjustment* von Beschäftigung und Industrie auf einen "wettbewerbsfähigen Restbestand" (Simons 1997, 110 ff.).

Neuerdings mehren sich die Anzeichen dafür, dass sich das Feld der Industriepolitik auch in den beschäftigungsintensiven *zukunftsfähigen reifen Industrien* (u.a. Maschinenbau, Automobilindustrie, Chemische Industrie, Elektrotechnik) mit zumeist profilierter gewerkschaftlicher Repräsentanz ausweitet. Industriepolitik ist in diesen Branchen primär darauf ausgerichtet, durch eine systematische Innovationsförderung das Beschäftigungsvolumen an deutschen Industriestandorten zu erhalten und ggf. auch auszubauen (*upside adjustment*). Staatliche Subventionen und Gesetze bilden die Ausnahme. Beispielhaft kann die industriepolitische Akzentuierung der industriellen Beziehungen in der Chemiebranche genannt werden, die rasch voranschreitet und sich zunehmend etabliert (Kädtler/Hertle 1997).

Anscheinend kommt Bewegung in die "komplexen Subsysteme" der industriellen Beziehungen (Müller-Jentsch 1996, 59 f.), in denen bislang präzise bestimmt ist, welche Formen, Interessen und Akteure für welche Arbeitsfelder zugelassen sind, und wie diese Arbeitsfelder zur Lösung spezifischer Probleme thematisch und räumlich voneinander abgegrenzt sind. Entsteht folglich mit praktizierter Industriepolitik ein neues Arbeitsfeld im System der industriellen Beziehungen in Deutschland? Lässt sich die Ausdifferenzierung von Arbeitsfeldern als eine neue Stufe im Evolutionsprozess industrieller Beziehungen verstehen?

Als klassische Subsysteme bzw. Arbeitsfelder der industriellen Beziehungen in Deutschland galten bisher die jeweils stark verrechtlichten und institutionalisierten Arenen der Tarif- und der Betriebspolitik. Beide sind über die historisch gewachsene Dualität von gewerkschaftlicher und betrieblicher Interessenvertretung bzw. von Tarifautonomie und Betriebsverfassung miteinander verbunden, werden aber traditionell als zwei voneinander getrennte Arbeitsfelder ausgewiesen. Im Arbeitsfeld der Tarifpolitik verhandeln und vereinbaren die jeweiligen Akteure (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) überwiegend die "Verkaufsbedingungen" der Arbeitskraft (vor allem Lohnsätze und Arbeitszeitumfänge) und

2 So trägt beispielsweise das japanische Industrie- und Außenhandelsministerium (MITI) wesentlich zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft bei, indem es industriepolitische Maßnahmen konzipiert, koordiniert und umsetzt. Innerhalb der Europäischen Union hat lange Zeit Frankreich eine Vorreiterrolle eingenommen und einen maßgeblichen Beitrag dazu geleistet, dass der Bereich Industriepolitik in den europäischen Verträgen verankert wurde.

schließen Flächentarifverträge für ganze Industrie- und Wirtschaftssektoren ab. Die konkreten “Anwendungsbedingungen” der Arbeitskraft, etwa Fragen der Arbeitsorganisation oder Qualifizierung, werden nicht primär auf tariflicher Ebene, sondern auf der betrieblichen Ebene zwischen Betriebsrat und Management geregelt, meist über das Instrument der Betriebsvereinbarung.

Industrie- und beschäftigungspolitische Initiativen liegen strategisch “quer” zu den genannten Arbeitsfeldern, die bislang die Kernkompetenz der Tarifparteien ausmachen. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist Industriepolitik denn auch in mancher Hinsicht ein brisantes Aktionsfeld. Um industriepolitische Ideen und Konzepte umzusetzen, sind Gewerkschaften auf den *good will* der Unternehmen und auf deren weitaus umfangreichere Ressourcen angewiesen. Damit wird gewerkschaftliches Know-how eingebracht, ohne dass dafür eine unternehmerische Gegenleistung für die Mitglieder der beteiligten Gewerkschaft(en) zu erbringen ist. Die praktische Notwendigkeit, mit den Arbeitgebern zu kooperieren, verträgt sich zudem nicht ohne weiteres mit einer gesellschaftspolitischen Transformationsperspektive, an der z.B. die IG Metall – zumindest programmatisch – lange festgehalten hat. Somit ist Industriepolitik vor allem auf den Pragmatismus und die Experimentierbereitschaft der “nachziehenden” IG Metall,³ aber auch der Verbände angewiesen (Malanowski/Müller-Jentsch/Seitz 1998, 30).

Auf Arbeitgeberseite sind es gegenwärtig in erster Linie die an Produktmarktinteressen ausgerichteten *Unternehmerverbände* (und nicht die branchenübergreifend organisierten *Arbeitgeberverbände*), die Themen der Industriepolitik besetzen und bearbeiten (Streeck 1998, 16). Mit den branchenspezifisch organisierten Unternehmerverbänden betreten neue Akteure das Feld der industriellen Beziehungen. Auf diesem Wege können sie einerseits ihre eigene Rolle gegenüber dem zuständigen Arbeitgeberverband aufwerten, indem sie mit gewerkschaftlichen Akteuren kooperieren und erzielte Handlungskonzepte zu einem späteren Zeitpunkt in die Tarifpolitik einbringen und dort verhandeln lassen. Auf der anderen Seite können sie gemeinsam mit gewerkschaftlichen Akteuren ausgearbeitete Handlungskonzepte direkt – quasi als Serviceleistung – an ihre Mitgliedsunternehmen weitergeben.

Vor dem Hintergrund des spezifischen Zuschnitts der baden-württembergischen Regionalökonomie fragen wir im Folgenden danach, wie sich die gegenwärtigen Aktivitäten und Initiativen im Arbeitsfeld der Industriepolitik in Baden-Württemberg entwickelt haben. Wir stellen dazu die sogenannten Branchendialoge im Maschinenbau vor, die sich unter Beteiligung des VDMA (Verein Deutscher Maschinen- und Anlagebau) und der IG Metall in den letzten Jahren entwickelten. Weitere Initiativen illustrieren wir am Beispiel industrie- und strukturpolitischer Maßnahmen, die von der IG Metall in Baden-Württemberg auf den Weg gebracht worden sind.

2 Industriepolitik und industrielle Beziehungen in der baden-württembergischen Metall- und Elektroindustrie

Die Wirtschaft Baden-Württembergs galt lange Zeit nicht nur als besonders wettbewerbs- und innovationsstark, sondern auch als überdurchschnittlich anpassungsfähig und krisenresistent. Dies wurde der spezifischen Ausformung der regionalen Ökonomie zugeschrieben,

³ Anders z.B. die sozialpartnerschaftlich ausgerichtete Gewerkschaft IG Bergbau, Chemie, Energie in der Chemiebranche (dazu ausführlich Kädler/Hertle 1997).

in der die industriellen Sektoren Fahrzeugbau, Maschinenbau, Elektrotechnik (in einigen Regionen auch: Chemie) im Hinblick auf Wertschöpfung, aber auch auf Beschäftigung dominieren. Damit war (und ist) die baden-württembergische Regionalökonomie in besonderem Maße vom Erfolg des Produzierenden Gewerbes und hier insbesondere von der ökonomischen Leistungsfähigkeit der "Kernindustrien" abhängig. Umso mehr traf es die baden-württembergische Wirtschaft, als sich sämtliche "Erfolgsfaktoren" regionaler Wettbewerbsfähigkeit in der Krise Anfang der 90er Jahre negativ entwickelten: Das reale Bruttoinlandsprodukt sank, ebenso die Auslandsnachfrage nach den Produkten der Schlüsselindustrien Baden-Württembergs. Zugleich war im Verarbeitenden Gewerbe, insbesondere aber in den Wirtschaftszweigen Automobilindustrie, Maschinenbau und Elektrotechnik ein dramatischer Beschäftigungsrückgang zu verzeichnen.⁴

Die organisierten Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit stellen in Baden-Württemberg eine wichtige institutionelle Ressource für die wirtschaftliche Entwicklung in den Schlüsselindustrien dar. In Baden-Württemberg hat sich tarifpolitisch eine Konstellation herausgebildet, in der einerseits die in den Kernsektoren über eine starke Mitgliederbasis verfügende, durchsetzungsstarke IG Metall, andererseits einige marktmächtige Großunternehmen als "Leitkonzerne" (DaimlerChrysler, Bosch, ABB, Siemens) eine herausragende Rolle spielen. Der Tarifbezirk Nordwürttemberg/Nordbaden ist seit langem federführend in der Tarifpolitik der Metall- und Elektroindustrie, d.h., auch in anderen Bundesländern werden die in Nordwürttemberg/Nordbaden getätigten Tarifabschlüsse häufig mit nur geringen Modifikationen übernommen.

Mit dem Beschäftigungseinbruch in den Kernsektoren der baden-württembergischen Industrie hat allerdings auch die *Bindungs- und Regulationskraft des Flächentarifsystems* deutlich nachgelassen. Nicht nur die IG Metall hat einen einschneidenden Mitgliederrückgang zu verzeichnen, auch die Zahl der in den beiden Arbeitgeberverbänden organisierten Unternehmen und damit der Mitgliedsbeschäftigten ist drastisch zurückgegangen.⁵

Vor dem Hintergrund des spezifischen Zuschnitts der regionalen Ökonomie und der besonderen Ausprägung der industriellen Beziehungen in Baden-Württemberg sind auch die im Folgenden dargestellten industriepolitischen Arrangements zu sehen. Vorwegnehmend kann gesagt werden, dass die IG Metall neben der Tarifpolitik in Baden-Württemberg industrie- bzw. strukturpolitische Aufgaben⁶ in einem Umfang wahrnimmt, für den sich auf Seiten der regionalen Arbeitgeber- und Unternehmerverbände bisher keine Entsprechung finden lässt. Die Arbeitgeberverbände konzentrieren sich in Aufgabendefinition und Selbstverständnis auf die Tarifträgerschaft, auf die sozialpolitische und arbeitsrechtliche Beratung der Mitgliedsunternehmen sowie auf die (allgemeine) Vertretung von Mitgliederinteressen durch die Einflussnahme auf Gesetzgeber und Behörden.

4 Heute sind in den "Branchen rund ums Automobil", die bisher die wirtschaftliche Stärke Baden-Württembergs repräsentierten, ca. 20% Erwerbstätige weniger beschäftigt als im Jahr 1990. Insgesamt schrumpfte die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe in Baden-Württemberg im genannten Zeitraum um gut 315.000, das entspricht 15,4% (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg).

5 Im Zeitraum von 1990 bis 1997 ging die Zahl der Beschäftigten in den Mitgliedsfirmen der Metallverbände (Verband der Metallindustrie e.V. und Südwestmetall) in Baden-Württemberg um fast ein Drittel (31%) zurück, die Zahl der Unternehmen nahm um 23% (VMI) bzw. 28% (Südwestmetall) ab. Die Zahl der IG-Metall-Mitglieder verringerte sich von 1991 bis 1998 um 12,9% (von 572.00 auf 498.000), wobei zu berücksichtigen ist, dass durch die Fusion mit der Gewerkschaft Textil und Bekleidung in 1998 rund 30.000 neue Mitglieder hinzukamen.

6 Von Seiten der IG Metall wird auch wechselweise der Begriff "Strukturpolitik" benutzt. Um mögliche Irritationen zu vermeiden, benutzen wir diesen Terminus ebenfalls synonym zum Begriff Industriepolitik.

Die industriepolitischen Aktivitäten der Landesregierung, der Gewerkschaften und der Unternehmervverbände in Baden-Württemberg sind des öfteren als innovativ und vorwärtsweisend charakterisiert worden, wobei insbesondere die Rolle der Gewerkschaften positiv hervorgehoben wurde (Kern 1994). Als Beispiele für fortgeschrittene Formen der Krisenwahrnehmung und -bearbeitung wurden meist die von der CDU/SPD-Koalitionsregierung eingesetzte "Zukunftskommission 2000" (1993) sowie die seinerzeit noch von Wirtschaftsminister Spöri (SPD) betriebene "dialogorientierte Wirtschaftspolitik" genannt. Auch die Gespräche zwischen hochrangigen Vertretern des baden-württembergischen Werkzeugmaschinenbaus und der IG Metall⁷, die sich später zu den sogenannten "Branchendialogen" (s.u.) ausweiteten, galten Beobachtern als Beleg für eine erhöhte Dialogbereitschaft und -fähigkeit zwischen Gewerkschaften und Unternehmern.

2.1 Branchendialoge im Maschinenbau

Die bereits erwähnten Branchendialoge im Maschinenbau werden häufig als Beleg für eine vergleichsweise erfolgreiche Kooperation zwischen Verbands- und Unternehmensvertretern auf der einen Seite, Gewerkschaftsvertretern und Betriebsräten auf der anderen Seite herangezogen. Die "Branchendialoge" zielen darauf ab, die Kooperation zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite jenseits der Tarifkonflikte in der Metallindustrie zu intensivieren. Allerdings übernimmt hier nicht der Metallarbeitgeberverband (VMI) die Repräsentation für die Arbeitgeberseite, sondern der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA)⁸. Der Arbeitgeberverband VMI nimmt in diesem Feld eher die Rolle eines beobachtenden Akteurs ein. Ähnliches gilt für den Landesverband der Industrie (LVI) in Baden-Württemberg, der sich zwar ebenfalls mit allgemeinen industrie- bzw. innovationspolitischen Fragen beschäftigt (ausführlich Puhlmann/Bechinka/Wolf 1996), in Bezug auf den Branchendialog dem VDMA wegen des engen Branchenbezugs jedoch die aktive Rolle überlässt.

Die ersten Gespräche zwischen Spitzenvertretern des Vereins Deutscher Werkzeugmaschinenfabriken (VDW)⁹ und der IG Metall waren im Herbst 1991 auf Bundesebene geführt worden, unter Moderation des Rationalisierungskuratoriums der deutschen Wirtschaft (RKW) und teilweise auch mit Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi). Ziel war es, die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Maschinenbauunternehmen zu verbessern und die entsprechenden Arbeitsplätze zu sichern, insbesondere angesichts der immer deutlicher werdenden Herausforderung durch japanische Wettbewerber. Nach einer gemeinsamen Analyse der Erfolgsfaktoren des japanischen Modells einigte man sich auf weitere Spitzengespräche, diesmal unter Einbeziehung des VDMA. Die Erarbeitung gemeinsamer wirtschaftspolitischer Positionen im Jahre 1995 sollte als Grundlage für die Umsetzung von Branchendialogen in den Großregionen des Maschinenbaus dienen. Daraus entstand u.a. das gemeinsame Eintreten für eine konstruktive Produktivitätspolitik, die gleichermaßen auf Prozess- und Produktinnovationen abstellte (zu den Einzelheiten dieses Dialogprozesses Malanowski/Müller-Jentsch/Seitz 1998, 88 ff.).

7 Dies waren Berthold Leibinger, geschäftsführender Gesellschafter des Werkzeugmaschinenherstellers TRUMPF und ehemaliger Präsident des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau auf Bundesebene (VDMA), und Walter Riester, zum damaligen Zeitpunkt Leiter des IG- Metall-Bezirks Stuttgart.

8 Die Landesgruppe Baden-Württemberg des VDMA repräsentiert gegenwärtig ca. 700 Mitgliedsfirmen mit ca. 260 000 Beschäftigten. Nach Verbandsangaben sind ca. die Hälfte dieser Mitgliedsfirmen nicht tarifgebunden.

9 Der VDW bildet zwar formal einen eigenständigen Verein, doch sind die Mitglieder seines Vorstandes gleichzeitig Mitglieder des Vorstandes der Fachgemeinschaft Werkzeugmaschinen im VDMA.

Der "Branchendialog" wurde zunächst nur in Baden-Württemberg aufgenommen. Im Frühjahr 1992 organisierte die IG-Metall-Bezirksleitung in Stuttgart vier Konferenzen mit dem Schwerpunkt Werkzeugmaschinenbau. Nachdem sich der geschäftsführende Gesellschafter des Werkzeugmaschinenherstellers TRUMPF in Ditzingen (Leibinger) als einflussreicher Promotor für die Intensivierung des Dialogs eingesetzt hatte, kam es zur Erstellung eines gemeinsamen Strategiepapiers von VDW und IG Metall. Auch die "dialogorientierte Wirtschaftspolitik" unter Wirtschaftsminister Spöri (SPD) festigte den Dialog zwischen VDW/VDMA und IG Metall weiter, insbesondere weil zwischen IG Metall und Wirtschaftsministerium gute Kontakte bestanden. Dennoch einigte man sich darauf, den Dialog bilateral, also ohne formale Beteiligung der Landesregierung, fortzusetzen. Aus gewerkschaftlicher Sicht war dies möglich, weil man "das Glück des Zusammentreffens von Personen" hatte, die "einfach gut harmonierten" (IG-Metall-Bezirk Stuttgart). Die involvierten Verbandsvertreter der Unternehmen hielten es für sinnvoll, möglichst nahe an der betrieblichen Praxis zu bleiben sowie "gemeinsam mit Geschäftsführern und Betriebsräten zu diskutieren (...) und nicht Diskussionen auf höchster politischer Ebene zu führen" (VDMA Landesgruppe Baden-Württemberg). Das Wirtschaftsministerium sollte vielmehr im Rahmen gemeinsamer öffentlicher Veranstaltungen von VDW/VDMA und IG Metall beteiligt werden.

1993 wurden auf einer gemeinsamen Arbeitstagung sechs Themenfelder als Ansatzpunkte für die Erreichung der grundsätzlichen Ziele (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssicherung im Maschinenbau) identifiziert: Neue Produkte, Förderung von Forschungsprojekten, Erschließung neuer regionaler Märkte, neue Formen des Zusammenwirkens im Betrieb, Qualifizierung der Mitarbeiter und strategische Allianzen.

Eine gemeinsame Arbeitsgruppe, die sich paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammensetzte, erstellte daraufhin einen *Leitfaden für die Einführung von Gruppenarbeit im Maschinenbau* (VDW/VDMA/IG Metall 1994). Damit war der erste praktische Umsetzungsschritt industriepolitischer Kooperation ohne nennenswerte Schwierigkeiten getan worden. Begünstigend für die Zusammenarbeit wirkte sich sicherlich aus, dass die massiven Krisenerscheinungen im zuvor scheinbar krisenresistenten baden-württembergischen Werkzeugmaschinenbau Unternehmerverband und Gewerkschaft näher zusammenrücken ließen.

Dennoch kam nach dieser ersten Runde der Dialogprozess zum Stillstand. Die geplante zweite Runde zum Thema "Innovationspolitik" scheiterte zunächst daran, dass hinsichtlich der Konkretisierung des Themas kein gemeinsamer Nenner gefunden werden konnte (vgl. zu Einzelheiten Malanowski/Töpsch 2000). Hinzu kam eine Verschlechterung des tarifpolitischen Klimas durch konflikthaft verlaufene Tarifrunden, die die Handlungsmöglichkeiten der Akteure im Rahmen der Branchendialoge drastisch einschränkte und den Annäherungsprozess nachhaltig störte. Zudem hatten sich die ursprünglichen Promotoren von VDMA und IG Metall, Berthold Leibinger und Walter Riester, zurückgezogen, so dass die "Branchendialoge" insgesamt an Akzeptanz und Öffentlichkeitswirkung verloren.

Erst im Frühjahr 1996 nahmen die IG Metall und der VDMA den fast abgerissenen Faden wieder auf. Die Protagonisten hatten mittlerweile gewechselt und kamen eher aus der "zweiten Reihe", die erprobten Prozeduren wurden jedoch weitgehend beibehalten. Der Gesprächskreis, der im Juni 1996 den Dialog fachzweigübergreifend für den gesamten Maschinenbau in Baden-Württemberg in die Wege leiten sollte, war erneut paritätisch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt, die grundsätzlichen industriepolitischen Ziele (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssicherung) waren die glei-

chen. Man einigte sich schließlich darauf, eine gemeinsame öffentliche Arbeitstagung durchzuführen, die im September 1997 zum Thema "Förderung von Innovation und Flexibilität im Maschinenbau" stattfand. Im Anschluss an diese Veranstaltung richteten VDMA und IG Metall eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, die sich mit dem Thema "Förderung von Innovationen" beschäftigte. Zur Bearbeitung des Themas wurden Untergruppen gebildet, die ihre jeweiligen Ergebnisse nach Abschluss ihrer Tätigkeit zu einem Gesamtpaket zusammenführten und eine Broschüre zur Umsetzung der Ergebnisse auf betrieblicher Ebene erstellten (VDMA/IG Metall 1998). Der Prozess ist vergleichbar mit der Erarbeitung der gemeinsamen Empfehlungen zur Gruppenarbeit.

Die Ergebnisse der gemeinsamen Arbeit wurden auf einer Tagung im Januar 1999 Unternehmern, Betriebsräten und Gewerkschaftern vorgestellt. Neue Themen, mit denen der Prozess weitergeführt werden könnte, sind von VDMA und IG Metall bereits sondiert worden - etwa im Bereich Qualifizierung und Ausbildungskooperationen. Konkrete Maßnahmen sind jedoch noch nicht erfolgt.

2.2 Strukturpolitische Initiativen der IG Metall in Baden-Württemberg

Die von der IG Metall in der ersten Hälfte der 90er Jahre initiierten industrie- und strukturpolitischen Aktivitäten sind von externen Beobachtern gern als zukunftsweisend und innovativ apostrophiert worden. Die baden-württembergische IG Metall habe sich bereits frühzeitig, etwa durch die Vergabe von Gutachten (IMU-Institut 1988, 1994) mit den regionalen Strukturproblemen und den daraus resultierenden Notwendigkeiten regionaler Erneuerung befasst. Tatsächlich lässt sich eine ganze Reihe von strukturpolitischen Maßnahmen benennen, die noch vor dem Regierungswechsel hin zur christdemokratisch-liberalen Koalition in Baden-Württemberg von der IG-Metall-Bezirksleitung Stuttgart in die Wege geleitet wurden.

In ihrem strukturpolitischen Programm (1994) schlug die IG-Metall-Bezirksleitung für Baden-Württemberg die Erarbeitung eines "industriellen Leitbildes" vor, das sich an den Gegebenheiten des industriellen Besatzes in Baden-Württemberg (Konzentration auf den Fahrzeugbau und die Zulieferindustrie) orientieren, darüber hinaus aber Perspektiven für neue Beschäftigungsfelder eröffnen sollte. Mit Innovationen in neuen Technologiefeldern (u.a. Verkehrssysteme, Umwelttechnik, Telekommunikation, Medizintechnik, Mikrosystemtechnik) sollte Baden-Württemberg zu einer "Modellregion für ökologisches Wirtschaften umweltverträglicher Produkte" werden (IG Metall 1994, 21).

Beschäftigungspolitisch setzt die IG Metall auf die Bündelung verschiedener Instrumente mit unterschiedlicher Reichweite. Zur Förderung einer aktiven Strukturpolitik engagiert sich die Bezirksleitung beim Thema Beschäftigungsgesellschaften (IG Metall 1994, 33ff.). Derzeit existieren in Baden-Württemberg mehrere Beschäftigungsgesellschaften,¹⁰ die einige tausend Beschäftigte aufgefangen haben (Malanowski/Töpsch 2000). Generell wird bei der IG-Metall-Bezirksleitung jedoch die beschäftigungsstabilisierende Funktion eher skeptisch beurteilt. Zudem wird die Gefahr gesehen, dass das Problem der Personalfreisetzung von den Unternehmen über die Beschäftigungsgesellschaften externalisiert wird, anstatt es intern, etwa über die Gründung einer Beschäftigungsabteilung, zu bearbeiten.

Die IG Metall versuchte ihre strukturpolitischen Vorstellungen auch in der Zukunftskommission "Wirtschaft 2000" einzubringen, die 1993 auf Initiative von Ministerpräsident

¹⁰ Darunter finden sich Mypegasus und Refugio (beide Reutlingen) sowie Bodensee Systemtechnik, die hauptsächlich ehemalige Dornier-Beschäftigte aufgenommen hat.

Teufel (CDU) ins Leben gerufen wurde. Heftig kritisiert wurde allerdings von Gewerkschaftsseite "die absolute Schieflage, was die Beteiligung von Gewerkschaftsvertretern anbelangte" (IG-Metall-Bezirk Stuttgart). Tatsächlich war die gewerkschaftliche Position im Abschlussbericht der Kommission lediglich durch ein von Walter Riester vertretenes Minderheitenvotum erkennbar geworden.

Ein Ergebnis der Arbeit der Zukunftskommission war 1994 die Einberufung eines Innovationsbeirates durch die Landesregierung. Dessen Aufgabe besteht darin, "führende Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wissenschaft" zusammenzuführen, die die Landesregierung in wirtschafts-, wissenschafts- und technologiepolitischen Fragestellungen beraten sollen (Innovationsbeirat der Landesregierung 1998). In diesem Gremium ist die IG Metall gegenwärtig nicht mehr vertreten.¹¹

Nach dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg ist die Beteiligung der Gewerkschaften an strukturpolitischen Initiativen insgesamt stark zurückgegangen. Ganze Maßnahmenbündel, die bis dahin noch offensiv vertreten wurden, sind seitdem stillgelegt worden. Ein Beispiel ist die "Zukunftswerkstatt Baden-Württemberg", eine Initiative, die ins Leben gerufen wurde, um Maßnahmen zur Umsetzung des strukturpolitischen Programms der IG Metall (1994) zu bündeln. Nach einem vielversprechenden Anfang mit diversen Aktivitäten müssen die Verantwortlichen bei der IG Metall mittlerweile feststellen, dass ein Großteil der Initiativen nicht fortgeführt werden konnte. Nicht zuletzt ist diese Entwicklung auch dem Selbstverständnis gewerkschaftlicher Akteure zuzuschreiben: Die zentrale Aufgabenstellung der Gewerkschaft wird in der Tarifpolitik und nicht in der Entwicklung strukturpolitischer Perspektiven gesehen. Zudem ist im Bereich der Strukturpolitik die gewerkschaftliche Beteiligung nicht einklagbar:

"Wir müssen eins ganz klar sagen: Seit dem Regierungswechsel sind alle Initiativen eingeschlafen. Das müssen wir zu unserem größten Bedauern festhalten. (...) Was uns auch das Handeln schwer macht: In der Strukturpolitik können wir nichts selbst machen. Tarifverträge können wir selbst unterschreiben, aber in der Strukturpolitik können wir nur Vorschläge machen, und entweder sie werden aufgegriffen oder nicht." (IG-Metall-Bezirk Stuttgart)

Die IG-Metall-Bezirksleitung Stuttgart sieht aber auch die regionalen Verwaltungsstellen der IG Metall in der Verantwortung, durch lokale Initiativen struktur- und beschäftigungspolitische Akzente zu setzen. Allerdings stoßen diese schnell an Kapazitätsgrenzen, insbesondere, wenn es um die Entwicklung von strukturpolitischen Konzepten geht. Die Stärke der einzelnen Verwaltungsstellen hinsichtlich ihrer strukturpolitischen Aktivitäten ist sehr unterschiedlich einzuschätzen. Einzelne Beispiele wie etwa die Solar- und Energieinitiative Heilbronn e.V. zeigen, dass lokal verankerte Initiativen unter gewerkschaftlicher Beteiligung, vor allem solche, die auf vorhandene Netzwerke und engagierte Akteure bauen, durchaus erfolgreich sein können.

Die insgesamt eher stockende Umsetzung und Weiterentwicklung strukturpolitischer Initiativen der IG Metall in Baden-Württemberg verdeutlicht, dass Gewerkschaften in diesem Arbeitsfeld letztlich sehr stark von der Bereitstellung hinreichender unternehmerischer (oder öffentlicher) Ressourcen abhängig sind. Ohne diese Ressourcen sind selbst durchaus zukunftsorientierte Konzepte zum Scheitern verurteilt oder bleiben auf Projekte mit mittlerer Reichweite begrenzt.

11 Bis 1996 vertrat Walter Riester die gewerkschaftliche Seite im Innovationsbeirat der Landesregierung.

3 Zusammenfassung und Ausblick

Mittlerweile spricht einiges dafür, dass die Beschreibung einer konstruktiven industriepolitischen Debatte in Baden-Württemberg, "innerhalb derer die Gewerkschaft mit ihren kritischen Voten Gehör findet", wie es Kern noch 1994 formulierte (1994, 44), in dieser Form nicht mehr zutrifft. Statt dessen ist festzustellen, dass viele der ehemals hoch gelobten gewerkschaftlichen Initiativen an Dynamik verloren haben und wohl nur unter größeren Anstrengungen wiederbelebt werden könnten. Nach unserer Einschätzung hängt dies nicht nur mit dem Wechsel der Landesregierung (seit 1996 eine christdemokratisch-liberale Koalition) und der generellen Schwächung gewerkschaftlicher Positionen durch Integrations- und Repräsentanzprobleme zusammen. Auch das nachlassende Interesse der Unternehmen an kooperativen Strategien der ökonomischen Krisenbewältigung und die veränderten Arbeitsmarktkonstellation spielen hier eine Rolle.

Eine Besonderheit von Industriepolitik ist sicherlich in der *Methodenambivalenz* zu sehen. Einen (vordergründigen) Zielkonsens herzustellen, fällt den Akteuren zunächst vergleichsweise leicht: Es geht um Standortsicherung und damit um die Schaffung von (zukunftssicheren) Arbeitsplätzen. Es geht darum, in wirtschaftliche Umbruchsituationen und Transformationsprozesse, die für Unternehmen und Beschäftigte hohe Risiken in sich bergen, gestaltend einzugreifen. In welcher Weise dies aber zu geschehen hat, welche Instrumente und Maßnahmen es letztlich sind, die zum Erfolg führen, ist im vorhinein kaum bestimmbar. Das bedeutet: Die industrie- und strukturpolitischen Vorstöße, die wir in unserem Beitrag dargestellt haben, sind zunächst einmal als Such- und Lernprozesse der Akteure im Feld der industriellen Beziehungen zu interpretieren.

Gewerkschaften sind von ihrer Organisationsstruktur und ihrem Selbstverständnis her darauf "programmiert", die Arbeitsmarktinteressen von abhängig Beschäftigten zu vertreten (auch Streeck 1991). Ihre angestammte Domäne ist die Tarifpolitik, man könnte auch sagen, dass in der Tarifpolitik die "Kernkompetenz" von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden liegt. Über diese Kernkompetenz greifen die Akteure hinaus, wenn sie in der Industriepolitik ein neues Arbeitsfeld suchen. Sie tun dies in erster Linie, weil die Bindungs- und Regulationskraft des Tarifsystems in den letzten Jahren spürbar nachgelassen hat.

Am Beispiel der Branchendialoge im baden-württembergischen Maschinenbau haben wir nachgezeichnet, worin ein zentrales Hemmnis für eine von korporativen Akteuren (gemeinsam) betriebene Industriepolitik liegt: Gewerkschaften und Arbeitgeber- bzw. Unternehmerverbände bleiben weitgehend – nicht nur ihren Gegenspielern, sondern auch ihren Mitgliedern gegenüber – in den zugrundeliegenden Interessengegensätzen verhaftet. Nicht umsonst ist es in Baden-Württemberg nicht möglich gewesen, den Arbeitgeberverband (VMI) in die Branchendialoge zu involvieren. Statt dessen trat mit dem VDMA ein Unternehmerverband, der mit der IG Metall keine tarifpolitischen Konflikte auszutragen hat, für die Arbeitgeberseite in die Kooperationsbeziehung ein.

Die informellen Kooperationsbeziehungen, die mit der Einrichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen entstanden, erwiesen sich bereits auf mittlere Sicht als besonders anfällig gegen personelle Fluktuation. Solche Formen der Zusammenarbeit, die auch als *informeller bipartistischer Korporatismus* bezeichnet werden können (Malanowski/Müller-Jentsch/Seitz 1998, 154), gründen eher auf Vertrauensbeziehungen zwischen einigen wenigen Personen als auf institutionalisierten Austauschformen. Insbesondere dieser Umstand könnte sich als problematisch für die Weiterführung des Branchendialogs erweisen. Möglicherweise

könnte die Beteiligung von externen Moderatoren oder die Schaffung eines ständigen Steuerungsgremiums hier für eine zusätzliche Stabilität sorgen.

Andererseits sieht es ganz so aus, als hätte gerade der wirtschaftliche Aufschwung, der nach 1994 verzeichnet werden konnte, eine veränderte Prioritätensetzung bei den Akteuren bewirkt. Die Notwendigkeit einer betriebsübergreifenden Kooperation mit dem Ziel, die eigene Wettbewerbsposition zu stärken, ist angesichts voller Auftragsbücher immer weniger Unternehmen zu vermitteln. Überdies haben die Branchendialoge bisher keinen Spill-Over-Effekt auf andere Branchen bewirkt. Auch wenn beim IG-Metall-Bezirk Stuttgart weiterhin ein großes Interesse an solchen Initiativen existiert und beabsichtigt ist, die industriepolitischen Aktivitäten gemäß der Beschlusslage des außerordentlichen Gewerkschaftstages von 1998 (IG Metall 1998, 6) zu verstärken, bleiben die Branchendialoge (vorerst) auf den Maschinenbau begrenzt.

Um die Industriepolitik als gewichtigeres Arbeitsfeld in gewerkschaftliche Programmatik zu integrieren, ist möglicherweise kein Bruch mit dem bisherigen Selbstverständnis, aber doch ein grundlegendes Umdenken erforderlich. Die dargestellten Beispiele zeigen, dass die IG Metall bei der Konzeption und Umsetzung industriepolitischer Gestaltungsansätze sehr schnell an enge Kapazitätsgrenzen stößt. Darüber hinaus müssen die Gegebenheiten im institutionellen Umfeld unterstützend wirken. In Baden-Württemberg war in der Zeit der Großen Koalition nach 1992 eine Aufbruchstimmung entstanden – u.a. durch die von einem SPD-Wirtschaftsminister getragene “dialogorientierte Wirtschaftspolitik”, die “Zukunftskommission 2000” und den “Innovationsbeirat” –, die zumindest in den Anfängen eine gewerkschaftliche Beteiligung nicht nur zuließ, sondern geradezu erforderte. Dass es sich dabei um eine spezifische historische Konstellation handelte, die ein besonders günstiges Milieu für industriepolitische, auch gemeinsam getragene, Initiativen schuf, erweist sich seit dem Regierungswechsel zur christdemokratisch-liberalen Landesregierung. Auch wenn die “Branchendialoge” weiterentwickelt werden konnten – der Großteil der von der IG Metall allein angestoßenen industriepolitischen Offensiven hat mangels Ressourcen, aber auch in Ermangelung von Kooperationspartnern auf politischer und unternehmerischer Ebene nicht den erhofften Durchbruch erreicht.

Ob die industrie- und strukturpolitischen Vorstöße der verbandlichen Akteure in Baden-Württemberg bereits jetzt zu einer nachhaltigen Modernisierung der industriellen Beziehungen dort beigetragen haben, erscheint zumindest zweifelhaft. Insofern bedürfen diese neuen Formen der industriepolitischen Kooperation der weiteren gezielten Förderung und Koordination, soll sich aus einem experimentellen Feld der industriellen Beziehungen ein Bereich mit klar umrissenen und nachhaltigen Strukturen entwickeln. Dazu gehört ebenso die Überzeugung der eigenen Mitglieder aus den Betrieben, damit industriepolitische Initiativen nicht zu Gesprächsrunden für einige Experten auf übergeordneter Ebene verkümmern. Ein so gestaltetes Handlungsfeld könnte durchaus zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Sicherung der Beschäftigung am regionalen Standort beitragen.

Literatur

- Braczyk, Hans-Joachim (1998): Industriepolitik für die Informationsgesellschaft; in: Hans-Joachim Braczyk, Gerhard Fuchs (Hg.): Informationstechnische Vernetzung. Baden-Baden, 179-193
Braczyk, Hans-Joachim u.a. (2000): Wandel der Arbeit durch neue Regimes der Koordination und Steuerung. Abschlussbericht zum DFG-Forschungsprojekt. Stuttgart

- Heinze, Rolf G., Josef Schmid (1994): Mesokorporatistische Strategien im Vergleich: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in den drei Bundesländern; in: Wolfgang Streeck (Hg.): Staat und Verbände Opladen, 65-99
- IG Metall (Hg.) (1994): Strukturpolitisches Programm für Baden-Württemberg. Stuttgart
- IG Metall (Hg.) (1998): Entschließung zur organisationspolitischen Entwicklung der IG Metall. Beschluß des 5. Außerordentlichen Gewerkschaftstages 29.11.-2.12.1998. Mannheim
- IMU-Institut für Medienforschung und Urbanistik (Hg.) (1988): Stuttgart: Problemregion der 90er Jahre? Gefährdungen der Arbeitnehmer durch Umstrukturierungen der Wirtschaftsprozesse in der Metallindustrie im Wirtschaftsraum Stuttgart. Stuttgart
- IMU-Institut für Medienforschung und Urbanistik (1994): Industriestandort Stuttgart 1994. Beschäftigungspolitik in der Region. IMU Informationsdienst Nr. 2. Stuttgart
- Innovationsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg (Hg.) (1998): Baden-Württemberg. Ein Land im Aufbruch. Stuttgart
- Kädtler, Jürgen, Hans-Hermann Hertle (1997): Sozialpartnerschaft und Industriepolitik: Strukturwandel im Organisationsbereich der IG Chemie-Papier-Keramik. Opladen
- Kern, Horst (1994): Intelligente Regulierung. Gewerkschaftliche Beiträge in Ost und West zur Erneuerung des deutschen Produktionsmodells; in: Soziale Welt, 45, 33-59
- Malanowski, Norbert (1999): Industriepolitik als neues Arbeitsfeld der industriellen Beziehungen. Entwicklungen im nordrhein-westfälischen Maschinenbau; in: WSI-Mitteilungen 10, 699-711
- Malanowski, Norbert, Walther Müller-Jentsch, Beate Seitz (1998): Modernisierung von Arbeitssystemen und industriellen Beziehungen im Maschinenbau. Abschlussbericht zum DFG-Forschungsprojekt. Ruhr-Universität Bochum
- Malanowski, Norbert, Karin Töpsch (2000): Wandel der Arbeitsregulation und regionale Erneuerung in Baden-Württemberg, Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, im Erscheinen
- Müller-Jentsch, Walther (1996): Theorien Industrieller Beziehungen; in: Industrielle Beziehungen 1, 36-64
- Puhlmann, Kathrin, Uwe Bechinka, Wolfgang Wolf (1996): Sichtweisen und Handlungsstrategien des LVI im Hinblick auf regionale Innovationsprozesse. Arbeitsbericht Nr. 55 der Akademie für Technikfolgenabschätzung. Stuttgart
- Simons, Jürgen (1997): Industriepolitik. Theorie und Praxis politischer Kommunikation. Stuttgart.
- Simons, Rolf, Klaus Westermann (Hg.) (1997): Standortdebatte und Globalisierung der Wirtschaft. Marburg
- Streeck, Wolfgang (1991): Interest Heterogeneity and Organizing Capacity. Two Class Logic of Collective Action?; in: Roland Czada, Adrienne Windhoff-Héritier (eds.): Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality. Frankfurt am Main/Boulder: 161-198
- Streeck, Wolfgang (1998): Das Zukunftsmodell – der Flächentarifvertrag; in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1: 6-18
- VDMA/IG Metall (Hg.) (1998): Förderung von Innovation und Flexibilität. Stuttgart.
- VDW/VDMA/IG Metall (Hg.) (1994): Gruppenarbeit. Chancen für den Maschinenbau. Stuttgart.
- Weber, Hajo (1996): Industriepolitische Steuerung in Japan, USA und Deutschland. Intermediäre Systeme und organisatorisch-politische Kapazitäten. Discussion Papers Universität Kaiserslautern Nr. 6-04

Anschriften der VerfasserInnen:

Dr. Karin Töpsch
Akademie für Technikfolgenabschätzung
in Baden-Württemberg
Industriestraße 5
D-70565 Stuttgart

Dr. Norbert Malanowski
VDI-Technologiezentrum
Abteilung Zukünftige Technologien
Graf-Recke-Str. 84
D-40239 Düsseldorf

Schlagwörter: Baden-Württemberg, Gewerkschaften, Industrielle Beziehungen, Industriepolitik